

GLÓWNE NIEPRAWIDŁOWOŚCI W FUNKCJONOWANIU POLSKIEGO SYSTEMU PODATKOWEGO

Struktura tego opracowania składa się z zagłębienia opis incorectnesses polskiego systemu podatkowego w ciągu ostatnich lat. Nowy system opodatkowania stworzona z 1989 roku, opiera się na podstawowych elementach deriven z Zachodnio - europejskimi przepisami podatkowymi. Jednakże, bardzo wiele zmian później zmieniony system ten jest bardzo kontrowersyjna i trudne kolekcja prawa podatkowego, praktyczna realizacja powoduje wiele problemów zarówno dla podatników, jak i dla systemu budżetowego [szybki wzrost zaległości podatkowych i deficytu].

MAJOR VIOLATIONS IN THE WORK OF THE POLISH TAX SYSTEM

The structure of this elaboration comprises a deepen description of incorectnesses of polish tax system within last years. A new tax system created since 1989 was based on principal elements deriven from West – European tax rules. However, a great deal of amendments introduced afterwards changed this system into a very inconsistent and complicated collection of tax regulations, which practical implementation causes many problems both for tax payers and for the budgetary system [a rapid growth of tax arrears and deficiency].

“System podatkowy” jest pojęciem wieloznacznym, różnorodnie interpretowanym tak na gruncie nauki finansów, jak i w całkiem potocznym rozumieniu. Dokonując naukowej analizy tego pojęcia nie należy – jak się wydaje – ograniczać się jedynie do hasłowego omawiania podstawowych założeń i reguł dotyczących poszczególnych podatków obowiązujących w konkretnym państwie w danym czasie. Konstrukcja całego systemu podatkowego musi bowiem odpowiadać określonym wymaganiom o charakterze generalnym. System podatkowy danego państwa winien być tworzony w oparciu o pewne myśli przewodnie, tak aby mógł on realizować wszystkie postawione przed nim założenia prawne, społeczne i ekonomiczne. Musi być zatem systemem uporządkowanym i logicznym, mającym jasno określone granice fiskalizmu, czerpiącym zarówno z dochodowych, jak i majątkowych źródeł podatkowych. Ponadto przy tworzeniu podstaw systemu podatkowego ustawodawca winien respektować takie konstytucyjne zasady jak:

- zasada ustawowej wyłączności nakładania obowiązków podatkowych
- zasada powszechności opodatkowania
- zasada równości opodatkowania
- zasada stabilności prawa podatkowego

Z drugiej jednak strony na uwadze mieć trzeba, iż rzadko zdarza się, że system podatkowy rzeczywiście stanowi zwartą, jednolitą, logicznie zbudowaną całość; najczęściej powstaje on w wyniku długotrwałego rozwoju systemu prawno – gospodarczego danego państwa, w drodze



P. Pomorski
*Dr. Katedrze
Finansow i
Prawa Finansowego,
Wydział Prawa,
Prawa kanonicznego
i Administracj KUL
(Lublin, Poland)*

powstawania nowych i zanikania bądź przekształcania starych podatków i innych obciążeń fiskalnych.

Biorąc pod uwagę wszystkie powyższe elementy należy zdefiniować system podatkowy jako całokształt prawno – organizacyjnych form opodatkowania, na które składają się nie tylko zasady podatkowe, lecz również ich elementy techniczne poszczególnych podatków, jak np. poziom stawek czy katalog ulg i zwolnień podatkowych. Należy przy tym pamiętać, iż system podatkowy nigdy nie funkcjonuje w próżni: jest on jednym z najważniejszych elementów, które warunkują właściwe funkcjonowanie przedsiębiorców i jednostek gospodarczych, zwłaszcza pod kątem ich samodzielności i samofinansowania. W ogromnym stopniu oddziałuje on też na finanse osób fizycznych. Postulaty doktryny prawno-finansowej, od stuleci aktywnie uczestniczącej w opracowywaniu zasad podatkowych, pozwalają na wyodrębnienie optymalnych cech charakteryzujących współczesne systemy podatkowe. Są nimi:

- równomierny poziom partycypacji podmiotów w ponoszeniu ciężarów podatkowych
- umiarkowana wysokość podatków
- niskie koszty poboru podatków
- jak najmniejsza uznaniowość administracyjna w nakładaniu i pobieraniu podatków
- dostosowanie zasad płatności podatków do realnych możliwości wykonywania zobowiązań podatkowych przez podatników
- zgodność systemu podatkowego z ogólnymi zasadami etycznymi wyznawanymi przez daną społeczność.

Polski system podatkowy odziedziczony po ustawodawstwie socjalistycznym cechowało wiele poważnych nieprawidłowości i anachronizmów, których nie do końca udało się wyeliminować na przestrzeni trwającej od 1990 roku ewolucji prawa podatkowego. Główne różnice między systemem podatkowym obowiązującym przed transformacją ustrojową a systemami podatkowymi państw o gospodarce rynkowej były wynikiem związania podstawowych założeń systemu socjalistycznego z ówczesnym ustrojem politycznym i gospodarczym; różnice te uwidaczniały się przede wszystkim w odmiennej strukturze tego systemu, kładzeniu nacisku na inne funkcje podatków, a także w odmiennej roli i zadaniach administracji skarbowej. Jednoznaczna negatywna ocena funkcjonowania socjalistycznego systemu podatkowego skłaniała wielu autorów do postulowania potrzeby jego gruntownej reformy, co było nieodzowne zwłaszcza w obliczu głębokiej transformacji ustrojowo – gospodarczej, która nastąpiła w Polsce po roku 1989. U podstaw tej reformy leży trzy główne cele. Pierwszym miała być eliminacja wszystkich wad, jakimi obarczony był socjalistyczny system podatkowy. Przede wszystkim chodziło o zniwelowanie nadmiernego fiskalizmu (stopnia obciążenia podatkowego) w stosunku do obywateli i przedsiębiorstw, a także dużej niestabilności i nadmiernej złożoności przepisów prawa podatkowego, wreszcie – podporządkowania systemu podatkowego zasadzie zróżnicowanego opodatkowania sektorów gospodarczych (np. typowe dla czasów PRL restrykcyjne podatki nakładane na podmioty nie będące tzw. jednostkami gospodarki społecznej). Toteż jednym z najważniejszych założeń, jakie stawiano kreśląc plan reformy polskiego systemu podatkowego było powszechne wprowadzenie zasady jednolitego opodatkowania wszystkich podmiotów, bez względu na ich formę własności, wielkość, kapitał i inne czynniki.

Drugim celem reformy podatkowej było stworzenie warunków sprzyjających jak najpełniejszej realizacji funkcji fiskalnej, tj. zapewnieniu budżetowi państwa odpowiednio wysokich wpływów pieniężnych dla właściwego realizowania przez państwo zadań publicznych. Słusznie wskazywano przy tym, iż rola podatków jako najważniejszego dochodu budżetowego w każdym państwie jest zupełnie odmienna od tej, którą pełniły przed transformacją, w warunkach gospodarki nakazowo – rozdzielczej. W podatkach upatrywano niezwykle skutecznego

instrumentu stymulacji gospodarczej, starając się za ich pomocą pobudzić aktywność gospodarczą podmiotów i przyspieszyć przekształcenia własnościowe, a także stłumić oddziaływanie takich negatywnych skutków gospodarczych jak wysoka inflacja czy znaczne niedobory na rynku. Toteż trzecim celem reformy prawa podatkowego miała być pomoc w procesie stabilizacji polskiej gospodarki, przeżywającej wyraźny kryzys związany z gwałtowną transformacją na początku lat 90- tych. Śledząc praktyczne skutki tych reform podatkowych, stwierdzić należy, iż leżące u ich podstaw cele zostały właściwie osiągnięte. Analiza kształtowania się poziomu wpływów podatkowych na przestrzeni ostatnich 16 lat zdaje się potwierdzać tezę o zrealizowaniu w polskich realiach zasady trwałej wydajności systemu podatkowego, która zapewnia systematyczne pokrywanie dochodami podatkowymi niemal całości wydatków budżetowych bez względu na wahania koniunktury gospodarczej i – w zasadzie – bez względu na wzrost wydatków związanych z obsługą stale rosnącego deficytu i długu publicznego została zrealizowana w Polsce. Fakt ten potwierdzają dane zaprezentowane w poniższej tabeli:

TABELA

Udział dochodów podatkowych w dochodów budżetu państwa w latach 1991 – 2005.

Rok	Dochody budżetowe (w mln zł)	Dochody podatkowe (w mln zł)	Udział dochodów podatkowych w dochodach budżetowych
1991	21,088,5	13.893.7	65,88%
1992	31,277,5	24.296.8	77,68%
1993	45.900.8	36.947.7	80,49%
1994	63,125,2	51,586,5	81,72%
1995	83,721,7	68,975,2	82,38%
1996	99.674.5	83,864,5	84,13%
1997	119.772.1	98.688.5	82,39%
1998	126.559.9	113.949.4	90,03%
1999	125.922.2.	112.776.8	89,56%
2000	135.663.8	119.643.9	88,19%
2001	140.526,9	119.101,3	84,75%
2002	143.519,8	128.750,9	89,71%
2003	152.110,6	135.227,6	88,90%
2004	156.281,2	135.571,3	86,74%
2005	179.772,2	155.859,5	86,69%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych zawartych w corocznych “Analizach wykonania budżetu państwa i polityki pieniężnej”, Warszawa, NIK.

Wśród dochodów podatkowych alimentujących budżet państwa zdecydowanie największą rolę odgrywały wpływy z podatków pośrednich – podatku od towarów i usług [75 401 mln zł w 2005 r.] oraz podatku akcyzowego [39 479 mln zł w 2005 r.]. Nieco mniejsze znaczenie fiskalne

mają dwa polskie podatki dochodowe – podatek dochodowy od osób fizycznych [ok. 24 423 mln zł w 2005 r.] i podatek dochodowy od osób prawnych [ok. 15 763 mln zł w 2005 r.].

Jak przedstawia się stan polskiego systemu podatkowego po prawie 17 latach od początku transformacji? Problematykę tą należy rozpatrywać w szerokim ujęciu, wiedząc, iż na ostateczną ocenę systemu podatkowego wpływa nie tylko sama jakość samej regulacji prawnej systemu podatkowego, lecz również realizacja zakładanych przez ustawodawcę celów prawnych i ekonomicznych, a także sama struktura organizacyjna, sprawność i skuteczność działania aparatu skarbowego, który stosuje prawo podatkowe.

Generalna ocena funkcjonowania polskiego systemu podatkowego jest negatywna. Znane jest stanowisko niektórych przedstawicieli doktryny finansowej, mówiących bez ogródek o “bankructwie polskiego systemu podatkowego”. W wadach systemu podatkowego powszechnie upatruje się jednej z głównych przyczyn hamowania procesów reformatorskich w gospodarce naszego kraju. Czy opinie te są uzasadnione? Moim zdaniem tak. Radykalna i właściwie nieskoordynowana reforma ustawodawcza spowodowała ogromną niestabilność przepisów podatkowych, zaś ilość aktów prawnych, brak precyzji i ogólnikowość wielu użytych w nich pojęć i sformułowań, a niekiedy nawet wzajemne sprzeczności legislacyjne, powodowały i nadal powodują – zwłaszcza przy specyfice i trudności tej dziedziny prawa – iż prawo podatkowe uznaje się za jeden z najbardziej skomplikowanych i hermetycznych działów prawa, niezrozumiały dla większości podatników, co najwyżej dla wąskiej grupy specjalistów. Stąd tak wiele rozwiązań ustawowych, jakie weszły w życie w latach 90 – tych spotkało się z surową krytyką doktryny, orzecznictwa oraz podjęciem działań przez Rzecznika Praw Obywatelskich. Odnotować też trzeba w tym miejscu lawinowy wzrost skarg do NSA, jaki miał miejsce w rzeczonym okresie. Nie bez znaczenia wydają się też ogromne koszty utrzymania niezwykle rozbudowanego aparatu skarbowego i kontrolno – skarbowego, co przy ewidentnych błędach w ich działalności nabiera wysoce niepokojącego charakteru.

Poszukując przyczyn takiego stanu rzeczy należy przede wszystkim podkreślić trudność i złożoność reformy podatkowej w Polsce. Proces transformacji nie koncentrował się wszakże jedynie na głębokiej zmianie systemu podatkowego, lecz musiał być zsynchronizowany z bardzo poważnymi reformami w innych dziedzinach prawa np. systemie ubezpieczeń społecznych, prawie gospodarczym czy prawie budżetowym. Brak takiej synchronizacji powodował nie tylko znaczące luki w prawie, ale wpływał w bezpośredni sposób na destabilizację gospodarki, co przy długotrwałej recesji rzutowało na stopień realizacji dochodów podatkowych i na wzrost zaległości podatkowych. Wspomnieć na tym miejscu należy o wyjątkowej niestabilności systemu politycznego w Polsce lat 90 – tych, częstych zmianach ekip rządzących, skutkujących wdrażaniem niekiedy diametralnie różnych koncepcji gospodarczych, co znajdowało odzwierciedlenie w kolejnych nowelizacjach przepisów podatkowych.

Co gorsza, poważnymi wadami obarczone były również przepisy dziedzin prawa pokrewnych prawu podatkowemu. Przykładem mogą tu służyć liczne niedoskonałości polskiego prawa egzekucyjnego, którego przepisy służą przede wszystkim ochronie dłużników, a nie wierzycieli. Rozwiązania prawne umożliwiające na przykład celowe przewlekanie i utrudnianie przeprowadzania kolejnych etapów postępowania egzekucyjnego (składanie zażaleń na każdą czynność podjętą przez komornika) pozwalają mu skutecznie pozbyć się składników majątkowych i uniknąć egzekucji. Tym większe znaczenie mają w tym kontekście próby wprowadzania nowych i rozszerzania zakresu przedmiotowego już obowiązujących przepisów prawnych, umożliwiające stosowanie przez organy egzekucyjne nowych środków prawnych jak np. egzekucja z udziałów w spółce, z weksła, z autorskiego prawa majątkowego, praw pokrewnych czy praw własności przemysłowych.

Niedoskonałości polskiego systemu podatkowego w bezpośredni sposób rzutują na negatywne zjawiska finansowe towarzyszące polskiej transformacji gospodarczej. Z punktu widzenia interesów finansowych państwa wskazać należy, iż niestabilność prawa podatkowego wyrażająca się choćby w niemożności precyzyjnego zaplanowania wpływów podatkowych do budżetu była jedną z przyczyn utrzymującego się od wielu lat deficytu budżetowego. Z kolei dla podatników największą niedogodnością był zbyt niski fiskalizm systemu podatkowego, polegający na nałożeniu zbyt wysokich relatywnie ciężarów podatkowych. To z kolei znalazło odzwierciedlenie w bardzo szybko rosnących kwotach zaległości w płatności podatków państwowych, które na przestrzeni ostatnich lat zwiększyły się z 2 600 mln zł w 1991 roku do 15 267 mln zł w roku 2005. Działo się tak, gdyż niestabilność prawa podatkowego uniemożliwiała wielu podatnikom właściwe planowanie swej działalności finansowej, stąd też często narażała ich na błędne, nie zawsze zamierzone, rozliczenia się z fiskusem. Po wtóre, znaczna uznaniowość przepisów podatkowych, przejawiająca się przy wydawaniu decyzji np. w sferze ulg w zapłacie podatku, podważała z jednej strony autorytet ustaw podatkowych, z drugiej zaś – mogła rodzić podłoże korupcjogenne. Podatnicy – zwłaszcza na początku transformacji – dążyli do łagodzenia i redukcji ciężarów podatkowych przez unikanie podatków, czyli wykorzystywanie luk w prawie podatkowym. Niestety jednak w ostatnim okresie mamy do czynienia z nasileniem zjawiska uchylania się od opodatkowania, którym określa się popełnianie przez podatników czynów zabronionych przez prawo karne skarbowe jak np. oszustw podatkowych, uporczywego niepłacenia podatków, firmanctwa. Wszystkie te przestępstwa w istotny sposób narażają Skarb Państwa na znaczny uszczerbek finansowy. Wymownym tego dowodem jest wzrost tzw. szarej strefy czyli obszarów gospodarczych, w których zataja się przed fiskusem fakt prowadzenia działalności gospodarczej lub wysokość realnych przychodów z niej osiągniętych. Wedle nieoficjalnych szacunków, szara strefa w Polsce generuje około 135 mld zł przychodów. Zakładając objęcie ich obowiązkiem podatkowym, budżet państwa uzyskałby przysporzenie finansowe rzędu 25 mld zł, co w przeważającym stopniu wystarczyłoby na pokrycie deficytu budżetowego. Jednakże patrząc na cały problem bardziej realistycznie wydaje się, że szans na poprawę stanu polskich finansów, jak i systemu podatkowego należy szukać przede wszystkim na innych płaszczyznach. Mam tu na myśli zwłaszcza konieczność koordynacji polskiej polityki gospodarczej w oparciu o wieloletnie perspektywy finansowe, zsynchronizowane z wymogami stawianymi przez Unię Europejską. Tylko wówczas, mając na względzie pewne generalne idee i zamierzenia można wytyczać w sposób jasny i klarowny nowe rozwiązania podatkowe. Niemniej ważną rzeczą jest właściwa egzekucja tychże przepisów. Stosowanie prawa podatkowego przez służby skarbowe musi odbywać się w ujednolicony sposób, który umiejętnie wyważa z jednej strony – nadrzędny interes fiskalny budżetu państwa, a z drugiej strony – nie może nie respektować praw podatników, choćby w zakresie ochrony własności i wolności gospodarczej. Takie pojmowanie prawa podatkowego jest wyznacznikiem zaufania i szacunku dla podatników, którzy – jak wynika z danych zaprezentowanych w pierwszej tabeli – prawie w 90 % pokrywają wszelkie wydatki państwa.